



Mediji in informacije

Sodišče Evropske unije
SPOROČILO ZA MEDIJE št. 73/20
Luxembourg, 18. junij 2020

Sodba v zadevi C-78/18
Komisija/Madžarska

Omejitve, ki jih je Madžarska določila za organizacije civilne družbe, ki jih financirajo osebe s sedežem zunaj te države članice, niso v skladu s pravom Unije

Sodišče (veliki senat) je v sodbi z dne 18. junija 2020, Komisija/Madžarska (Preglednost društev) (C-78/18), **ugodilo tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je Evropska komisija vložila proti tej državi članici.** Sodišče je ugotovilo, da je **Madžarska z naložitvijo obveznosti registracije, prijave in javnosti za nekatere kategorije civilne družbe, ki posredno ali neposredno prejemajo pomoči iz tujine, ki presegajo neko mejno vrednost, in z določitvijo možnosti uporabe sankcij za organizacije, ki ne izpolnijo teh obveznosti, uvedla diskriminatorne in neutemeljene omejitve glede zadevnih organizacij in oseb, ki takšno pomoč dodeljujejo.** Te omejitve so v nasprotju z obveznostmi, ki jih imajo države članice na podlagi prostega pretoka kapitala iz člena 63 PDEU ter členov 7, 8 in 12 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ki se nanašajo na pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, pravico do varstva osebnih podatkov in na pravico do svobode združevanja.

Madžarska je leta 2017 sprejela zakon, katerega namen je bil zagotoviti preglednost civilnih organizacij, ki prejemajo donacije iz tujine (v nadaljevanju: zakon o preglednosti).¹ V skladu s tem zakonom se morajo te organizacije prijaviti pri madžarskih sodiščih kot „organizacije prejemnice tuje pomoči“, če znesek donacij, ki so jih v enem letu prejele iz drugih držav članic ali iz tretjih držav, presega določen prag. Ob registraciji morajo med drugim navesti imena donatorjev, katerih pomoč je dosegla ali preseгла znesek 500.000 madžarskih forintov (približno 1.400 EUR), in natančen znesek pomoči. Ta informacija se nato objavi na javni elektronski platformi, ki je dostopna brezplačno. Poleg tega morajo zadevne civilne organizacije na svoji domači strani in v vseh svojih publikacijah navesti, da so „organizacije prejemnice tuje pomoči“.

Komisija je proti Madžarski pri Sodišču vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, pri čemer je menila, da navedeni zakon krši Pogodbo DEU in Listino.

Pred vsebinsko preučitvijo zadeve je Sodišče, ki se je izreklo o ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Madžarska, opozorilo, da dejstvo, da Komisija za predhodni postopek določi kratke roke, samo po sebi ne more povzročiti nedopustnosti poznejše tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Do takšne nedopustnosti pride le, če je ravnanje Komisije zadevni državi članici otežilo izpodbijanje očitkov te institucije in je bila tako kršena pravica do obrambe, kar pa v obravnavani zadevi ni izkazano.

V zvezi z vsebino je Sodišče najprej razsodilo, da Madžarska Komisiji ni utemeljeno očitala, da ni predložila dokazov o praktičnih učinkih zakona o preglednosti na prosti pretok, zagotovljen s členom 63 PDEU. Obstoj neizpolnitve obveznosti je namreč mogoče dokazati, če ta izhaja iz sprejetja zakonodajnega ali regulativnega ukrepa, katerega obstoj in uporaba se ne izpodbijata, s pravno analizo določb tega ukrepa.

¹ Külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (zakon št. LXXVI iz leta 2017 o preglednosti organizacij, ki so subvencionirane iz tujine).

Sodišče je nato preučilo utemeljenost očitkov Komisije in ugotovilo, na prvem mestu, da **transakcije, ki jih ureja zakon o preglednosti, spadajo k pojmu „pretok kapitala“** iz člena 63(1) PDEU in da **je zadevni zakon omejevalni ukrep, ki je diskriminatoren**. Uvaja namreč različno obravnavanje nacionalnega in čezmejnega pretoka kapitala, ki ga ni mogoče pojasniti z nobeno objektivno razliko med zadevnima položajema in ki lahko fizične ali pravne osebe s sedežem v drugih državah članicah ali tretjih državah odvrta od finančne pomoči zadevnim organizacijam. Natančneje, zakon o preglednosti se ciljno in izključno uporablja za društva in ustanove, ki iz drugih držav članic ali tretjih držav prejemajo finančne pomoči, in ki se na podlagi tega zakona od drugih razlikujejo tako, da jim ta zakon nalaga, naj se prijavijo, registrirajo in se sistematično v javnosti predstavljajo pod poimenovanjem „organizacije prejemnice tuje pomoči“, sicer se lahko uporabijo sankcije, vključno z njihovim prenehanjem. Poleg tega **lahko ukrepi, ki jih določa, pri teh združenjih in ustanovah ustvarjajo nezaupanje**. Javno razkritje informacij o osebah s sedežem v drugih državah članicah ali tretjih državah, ki tem društvom in ustanovam dajejo finančne pomoči, te lahko poleg tega odvrne od zagotavljanja takih pomoči. Zato **obveznosti registracije, prijave in javnosti ter sankcije, določene z zakonom o preglednosti, skupaj pomenijo omejitev prostega pretoka kapitala, ki je prepovedana s členom 63 PDEU**.

V zvezi z morebitno utemeljitvijo te omejitve Sodišče poudarja, da je cilj povečanja preglednosti financiranja društev mogoče šteti za nujni razlog v splošnem interesu. Nekatere organizacije civilne družbe lahko namreč glede na cilje, ki jim sledijo, in sredstva, ki jih imajo na voljo, pomembno vplivajo na javno življenje in javno razpravo, kar upravičuje, da za njihovo financiranje veljajo ukrepi za zagotovitev preglednosti, zlasti če prihajajo iz držav, ki niso članice Unije. Vendar **Madžarska v obravnavanem primeru ni dokazala, zakaj naj bi cilj povečanja preglednosti financiranja društev, na katerega se sklicuje, upravičeval ukrepe, ki so bili konkretno uvedeni z zakonom o preglednosti**. Zlasti se ti brez razlikovanja uporabljajo za vsako tujo finančno pomoč, ki presega določen prag, in za vse organizacije, ki spadajo na področje uporabe tega zakona, namesto da bi se osredotočili na tiste, ki dejansko lahko pomembno vplivajo na javno življenje in javno razpravo.

Glede razlogov javnega reda in javne varnosti, navedenih v členu 65(1)(b) PDEU, je Sodišče opozorilo, da se je na take razloge mogoče sklicevati na določenem področju, če zakonodajalec Unije ni popolnoma uskladil ukrepov za zagotovitev njihove zaščite in če med drugim vključujejo boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in organiziranemu kriminalu. Vendar se je na te razloge mogoče sklicevati le v primeru resnične, sedanje in dovolj resne grožnje, ki prizadene osnovne interese družbe. V obravnavanem primeru pa Madžarska ni navedla nobene trditve, s katero bi konkretno dokazala tako grožnjo. Zakon o preglednosti temelji predvsem na načelni in nerazlikovalni domnevi, da je vsako tuje financiranje civilnih organizacij samo po sebi sumljivo.

Sodišče je iz tega sklepalo, da **omejitve, ki izhajajo iz zakona o preglednosti, niso utemeljene in da Madžarska zato ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 63 PDEU**.

Na drugem mestu, Sodišče je preučilo, ali so določbe zakona o preglednosti v skladu s členi 7, 8 in 12 Listine, s katero se mora skladati nacionalni ukrep, če država članica, ki je sprejela ta ukrep, namerava omejitev, ki jo vsebuje, upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu ali z razlogom, navedenim v Pogodbi PDEU.

Najprej, Sodišče je v zvezi s **pravico do svobode združevanja**, določeno v členu 12(1) Listine, poudarilo, da je ta pravica eden od bistvenih temeljev demokratične in pluralistične družbe, ker državljanom omogoča, da skupno delujejo na področjih skupnega interesa in s tem prispevajo k dobremu delovanju javnega življenja. V obravnavanem primeru je Sodišče ugotovilo, da **ukrepi, določeni z zakonom o preglednosti, omejujejo to pravico**, ker v več pogledih znatno otežujejo dejavnost in delovanje društev, za katera velja ta zakon.

Dalje, v zvezi s **pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja**, določeno v členu 7 Listine, je Sodišče opozorilo, da se javni organi na podlagi te pravice vzdržijo vsakega neupravičenega vmešavanja v življenje ljudi. V obravnavanem primeru je poudarilo, da **obveznosti poročanja in objave, določene z zakonom o preglednosti, omejujejo to pravico**. V zvezi s **pravico do varstva osebnih podatkov**, določeno v členu 8(1) Listine, ki je v neki meri povezana s

pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, je Sodišče opozorilo, da ta nasprotuje temu, da se informacije o določenih ali določljivih fizičnih osebah, posredujejo tretjim osebam, ne glede na to, ali gre za javne organe ali javnost na splošno, razen če do takšnega razširjanja ne pride v skladu s pošteno obdelavo, ki izpolnjuje zahteve iz člena 8(2) Listine. Razen v tem primeru je treba torej šteti, da takšno razširjanje, ki pomeni obdelavo osebnih podatkov, omejuje pravico do varstva osebnih podatkov, zagotovljeno s členom 8(1) Listine. V obravnavanem primeru pa zakon o preglednosti določa razkritje osebnih podatkov, **Madžarska pa ni trdila, da to razkritje spada v okvir obdelave, ki izpolnjuje zgoraj navedene zahteve.**

Nazadnje je Sodišče, ki se je osredotočilo na vprašanje morebitne upravičenosti omejitev temeljnih pravic, navedlo, da **določb zakona o preglednosti**, kot izhaja iz analize, ki je bila že opravljena z vidika Pogodbe DEU, **ni mogoče upravičiti z nobenim od ciljev v splošnem interesu, na katere se je sklicevala Madžarska.**

OBVESTILO: Tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti lahko zoper državo članico, ki ni izpolnila obveznosti iz prava Unije, vložijo Komisija ali druga država članica. Če Sodišče ugotovi, da obveznosti niso bile izpolnjene, mora ta država članica v kar najkrajšem času sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe.

Če Komisija meni, da država članica ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe, lahko vložijo novo tožbo, s katero zahteva naložitev denarnih sankcij. Če pa Komisija ni bila obveščena o ukrepih za prenos direktive, lahko Sodišče na predlog Komisije sankcije naloži že v prvi sodbi.

Neuradni dokument za medije, ki Sodišča ne zavezuje.

[Celotno besedilo](#) sodbe je objavljeno na spletnem mestu CURIA na dan razglasitve.

Kontaktna oseba: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Posnetki z razglasitve sodbe so dostopni na „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106